



# **Análisis y evaluación de las estrategias policiales españolas de proximidad**

**TRABAJO FIN DE GRADO 2015/2016**

**TITULACIÓN: CRIMINOLOGÍA Y SEGURIDAD**

**ALUMNO: Enrique Miguel Traver Salcedo**

**TUTORA: Catalina Vidales Rodríguez**

# **INDICE:**

## **PRIMERA PARTE: CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS**

- 1.1 Precisiones terminológicas**
- 1.2 Origen y evolución**
- 1.3 Experiencias internacionales en policía de proximidad**

## **SEGUNDA PARTE: LA POLICÍA DE PROXIMIDAD EN ESPAÑA**

- 2.1 Antecedentes**
- 2.2 Situación actual**
- 2.3 Análisis y evaluación de algunas experiencias**

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## Extended Summary

Due to the continuous state of change and evolution inherent to the society, the security plans and measures must be updated and adapted to deal with the new challenges in this field. For this reason, community police plans came up some decades ago with the expectation to be the solution to those situations in which a different response from police organizations is demanded by citizens.

In that sense, the first reflection we should do is about the meaningful philosophy of proximity. Even though it is not a new concept, there are many different hints depending on the area where it is applied, so we can find it as “Community Policing”, “Neighbourhood Policy” or “Proximity Police”. Some authors have been given their own definition and explanation of this idea, however, the vast majority of them agree with the extended view of a preventive, proactive and problem-oriented police, according to the aim of reducing the subjective insecurity or crime fear, which is one of the main objectives of governments. From the same perspective, another basic characteristic which defines this model is the ambition of making people participant in the creation of safety, having a continuous contact and developing strategies together.

Once we have clarified this point, the next step we have to take is to set out the origin and the evolution of proximity up to now. It is generally accepted that it was not until the end of the nineteenth century when Japan developed the “*Koban Police*” as a new method of police management in Tokio, which consisted of setting many police-boxes around the city with the aim of being as near as possible to the citizen in order to inspire a sense of safety in them. This model was finally spread out along the country, including cities and villages, becoming the first community policing model of the world.

After that, the next place where we have to focus on our attention, are the United States of America. There we found the great part of the theories which have defined and developed this idea, giving room to many examples and initiatives carried out by the government during the last decades; some of them successful, others not so much, but all based on the community. Putting aside the differences between the great variety of programmes, all of them were based on prevention tasks: mainly a foot patrol activity looking for being next to the citizen, reducing the opportunity of committing crimes and giving a sense of safety in the neighbourhood.

In order to achieve those ambitious goals, lots of studies were elaborated in the psychology or sociology field, where the criminology, as a science, has introduced the

purpose of knowing more about the criminal, the environment, the victim, the antisocial behaviour and also about how crimes are committed and the best way to prevent them. Every one of those studies and theories have played an important role in the construction of every single model which have been set up in the United States and in Europe too, where almost at the same time, some countries began to adopt community policies in many of their cities.

Having said that, we should not forget talking about the “London Metropolitan Police” because it is the European precedent if we think about proximity police. Even if it was not until the XX century when they formally start expanding a community programme, the spirit of modernization was in all the actions taken by this police, which nowadays is still an example for the rest. Following the wake left by London, Sweden was the first country in the Old Continent where a modern community police was set up. After that, Germany, France and Italy were the next countries in planning an initiative like this. With the exception of France and Italy, where the centralized administration made difficult the development of the community policies at the beginning, in the other cases, the application of the different strategies was made with the entire support of the government, which is something really helpful, because it gives more freedom in order to use up all the possibilities and resources.

Once we move out again from Europe, it is necessary to keep our eyes on the famous project called CAPS (Chicago Alternative Police System) in the United States, which was a real revolution based on four basic principles: institutional collaboration, prevention, community participation and community approach. In that sense, we should also observe two programs which took place in the Australian state of Victoria, called “*Safety House*” and “*Neighbourhood Watch*”. Both were planned to guarantee the security in the neighbourhood, attending to specific situations: looking after the children while they went to school and preventing robberies. To reach those objectives, an ambitious campaign was done in order to educate people in security, identifying risks and teaching how to face them.

Having seen all the international examples related to community police, we should not forget talking about how Spain has evolved during the last decades. Looking back in time, the first we have to think is about the relevance of what a democratic transition meant in order to redefine all the govern structure, the administration and the police bases too. For this reason, an entire reorganization was needed to change the image of the new government.

Nevertheless, the security was still one of the main worries of the population, who demanded more protection and more active actions against crimes and criminals. According to that feeling, "*Policía 2000*" was the name of the plan created to accomplish three main objectives: improve the quality of the police services, improve the social satisfaction and reduce the number of crimes committed. When it began, everything was very positive because the results were successful: crimes were reduced and the safety feeling returned to the majority of the citizens, nevertheless, two years after the implementation of the plan, the number of crimes raised again and people started questioning the efficacy of the plan.

Trying to found an answer for this negative ending, the first thing we observe is the lack of an evaluation system which could be able to control and alert the government in case of wrong actions. The unique source of evaluation was some type of surveys asking about people's opinion about police, safety and crimes, which is not enough to know the evolution of a program like this. A part from that, other problem was the lack of coordination between different polices and organisms in charge of sharing information in order to create and develop the plan. As a result, the government set up another one trying to find a solution to this problem, but it also obtain the same negative reaction.

In conclusion, the national projects did not satisfy any of the government expectations because the police did not have all the necessary resources to work properly, people didn't have enough information about the characteristics or details of the program and there was no participation of the community in it.

At this point, some local governments had already thought about providing her local police with a proximity program and some of them started at the same time that *Policía 2000*. Nowadays, an important number of those programs are still active, although others have followed the same line that the national one.

However, one of the main problems in both cases is that a great part of the programs do not have a common structure or a guideline that makes easier the evaluation of them. But not only the evaluation is important, some surveys have shown the ignorance of some people in their own city about the role of proximity police, the activities they do or their objectives. Nevertheless, thanks to new technologies, nowadays people are near to police because they have improve their visibility and it is extremely important because if they want to be part of the society, this is the first of a large series of steps that must have been take.

The current situation in Spain is that although there are some polices which are developing a proximity project in different cities, there is no communication or coordination between them, so it is impossible to collaborate as an organised system in order to transfer ideas or information. For this reason, every one of them has diverse roles, objectives and evaluation mechanisms, for instance: the most common is a survey conducted by the police asking people about the given services, in other cases the evaluation is related to the information obtained from a police database and in the best case, an external enterprise is in charge of the evaluation tasks, giving a certificate if all the requirements are accomplished.

From the situation mentioned above, an analysis has been made in order to identify how many local polices are now carrying out a true proximity program, that is called in Spain "*Policía de Barrio*". After trying to contact with more than twenty different polices, twenty-one have answered a minimum of seven questions, which are necessary to complete other information from bibliographic sources. Once everything has been obtained, it has been compared and contrasted to clarify what we have in this country, how is evaluated and what could be the best alternative to improve it.

Evaluate things that seems the same but they are not, is really difficult and is one of the problems mentioned before, but is not the only one. So here is the reason why a list of minimum requisites is essential, like the vertebral column of any proximity project, because without it, is impossible to find a way to develop a proximity police which works properly, in the same direction and trying to reach the same goals.

One one hand, the proximity police must be integrated in the society, it must be transparent and communicative. It is also necessary the support of the government to help with the promotion of community policies, prevention campaigns, self-protection tools and coordination tasks, not only between the different police organizations and the government, also between schools and neighbourhood associations, which should participate in the creation of those plans and projects as an important part of them.

On the other hand, the criminological knowledge is a very useful tool when the agents have a daily contact with the society and their problems, is really important to have the essential mechanisms to react properly in front of a difficult situation, as well as the police chiefs and the people in charge of designing plans and prevention campaigns, which will be more accurate if a part from the valuable personal experience, they are aware of the main criminological studies.

Finally, as it was said before, we must not forget the perspective of an external evaluation in order to give a sense of objectivity and assurance to the society, who have to give feedback from the actions developed in the neighbourhood.

Having said that, it is important to continue with the investigation and the innovation in this field because proximity is a long-term activity, successful results are hard to find now and the attention must be focused on the present for improving future actions, which will help us to reach the objectives. Actions must be oriented to a better understanding of what proximity police, community police or neighbourhood police means, what are the advantages and the disadvantages, how people could participate in their own safety and what is the best way to do it.

In conclusion, there is a lot of work waiting for being done and it would not be easy, but the good new is that there are true evidences showing good practices around Spain so, they must be the mirror in which the rest have to look at, although they have not finish yet. However, only after focusing our efforts on the improvement of proximity more and more every day and only after collaborating together, we will be able to achieve such ambitious objectives.

**Resumen:**

Los modelos policiales de proximidad han sido, durante las últimas décadas, baluarte de la evolución en los sistemas y estrategias de gestión policial a nivel internacional. La variedad de los programas aplicados exige una reflexión profunda a cerca de sus fundamentos, procedimientos, objetivos y resultados, así como de una evaluación de los mismos a fin de constatar su eficacia. Por motivos expositivos este trabajo se divide en dos partes: la primera, de carácter teórico e introductorio; y la segunda, en la que se analizan y evalúan diversas prácticas policiales que se están desarrollando actualmente en España.

**Palabras clave:**

Policía comunitaria, policía de barrio, policía orientada a la resolución de problemas, inseguridad subjetiva, miedo al delito, criminología ambiental, prevención, proactivo.

**Abstract:**

Proximity police models have been, during the last decades, bastion of the international evolution in systems and strategies of police management. The variety of the employed programs require a deep reflection on the bases, procedures, objective and results, as well as on the evaluation of them, in order to verify their efficacy. Due to exposition reasons, this project is divided in two parts: the first, with a theoretical and introductory nature; and the second, in which diverse police practices currently developed in Spain are analysed and evaluated.

**Keywords**

Community policing, neighbourhood policing, problem-oriented policing, subjective insecurity, fear of crime, environmental criminology, prevention, proactive.



## **PRIMERA PARTE: CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS**

Este texto es el resultado de la aplicación de los conocimientos adquiridos durante el Grado en Criminología y Seguridad, así como de la investigación realizada durante este último curso sobre las políticas y estrategias policiales comunitarias o de proximidad y su implementación a nivel nacional e internacional.

Así pues, el objetivo de este trabajo es doble: en la primera parte, se pretende elaborar un marco conceptual en el que encuadrar los términos y conceptos más importantes, exponiendo a continuación los orígenes y la evolución de esta filosofía, para finalmente hacer referencia a algunas de las experiencias internacionales más relevantes; mientras que en la segunda parte, se realizará un recorrido por los precedentes españoles que han conducido a las políticas comunitarias hacia la situación actual, para finalmente analizar y evaluar distintas experiencias policiales de proximidad llevadas a cabo en varias ciudades de España.

El desarrollo de esta investigación se ha llevado a cabo siguiendo una metodología variada en cuanto a la obtención de información se refiere, pues además del empleo de fuentes bibliográficas, todos los datos relativos a las policías locales se han obtenido a través de entrevistas personales, telefónicas o mediante correo electrónico. En cualquiera de los tres casos, siempre se realizaban las siguientes siete preguntas:

1. ¿Hay algún programa de policía de proximidad/policía de barrio operativo?
2. En caso afirmativo, ¿Desde cuándo?
3. ¿Por qué surgió, qué objetivos se fijaron?
4. ¿Principales inconvenientes a los que han tenido que hacer frente?
5. ¿Cómo evalúan los resultados?
6. ¿Cómo se podría mejorar?
7. ¿Tienen datos a cerca de las mejores prácticas nacionales/europeas?

Pese a las ocasionales dificultades para contactar con algunas policías, conseguí encontrar algún medio para hacer llegar mis preguntas a veintitrés unidades de Policía Local, de las cuales respondieron veintiuna.

Una vez en disposición de suficiente información para realizar el análisis y la evaluación, la elección de un cuadro o tabla como forma de presentación obedece principalmente a dos premisas, visibilidad y espacio. Dada la cantidad de datos recogidos y la limitada extensión del trabajo, resulta complicado exponer de forma clara y sencilla las funciones, objetivos, resultados y demás detalles relacionados con el proceder de

cada una de las policías analizadas, por lo que aún a riesgo de no reflejar con exactitud la totalidad de la información, creo necesario adoptar este elemento descriptivo.

Ya como conclusión, una vez realizado el análisis y la evaluación, se procederá a valorar la idoneidad de este tipo de modelo de gestión policial como herramienta preventiva del crimen y como elemento inspirador de seguridad ciudadana. Además, se señalará el mayor potencial de un enfoque común que cumpla con una serie de requisitos mínimos o directrices básicas, que permitan alcanzar un mayor grado de eficacia en la consecución de los objetivos a medio y largo plazo.

## 1.1 Precisiones terminológicas

¿Qué es la policía de proximidad? Pese a que no existe una única definición de este concepto, es un término que hoy en día nos resulta bastante familiar, si no en ésta, en alguna de sus variaciones. Por esta razón, cuando oímos hablar de policía comunitaria, policía de barrio o desde la perspectiva anglosajona, “*community policing*” o “*neighbourhood policy*”, sabemos a lo que nos estamos refiriendo, ya que son conceptos comúnmente utilizados como sinónimos, pues son en cierto modo maleables según el punto de vista desde el que se mire.

Hay que advertir, no obstante, que esta amplitud terminológica es relativamente reciente, ya que no fue hasta finales de la década de los 70 cuando se introdujo por primera vez este concepto de la mano de autores como J. ALDERSON en su obra “*Policing Freedom*” o ROBERT TROJANOWICZ, quien en 1983 explicó que esta nueva concepción “...se basa en el concepto en el que la Policía y los ciudadanos, trabajando juntos de manera creativa, pueden ayudar a resolver los problemas actuales de la comunidad, relacionados con la delincuencia, el miedo a la inseguridad, el desorden social y las propias condiciones de la comunidad”.<sup>1</sup> Por otra parte, WESLEY G. SKOGAN la define como “una innovación más estratégica que programática, caracterizada por la transformación del modelo policial dominante desde el final de la Segunda Guerra Mundial hacia otro que es proactivo, orientado hacia la prevención y sensible con la comunidad”, un modelo que se debe centrar en la participación de la comunidad, la descentralización y la orientación hacia la resolución de problemas <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> TROJANOWICZ, R., BUCQUEROUX, B., *Community Policing: A contemporary Perspective*. ANDERSON (ed). Michigan, 1999.

<sup>2</sup> SKOGAN, W.G., “Encyclopedia of Law Enforcement, VOL.1: State and Local”, SULLIVAN, L.E. y SIMONETTI ROSEN, M. (Eds.), 2005, p. 74.

También ROBERT R. FRIEDMANN contribuye en el enriquecimiento de este concepto aportando una definición algo más completa, que abarca un grado más en las competencias asumibles por la policía, pues para él *“la policía comunitaria es una política y una estrategia dirigida a conseguir un control del crimen más efectivo y eficaz, una reducción del miedo al delito, una mejora de la calidad de vida y de los servicios policiales, así como la legitimación de la actuación policial a través de una confianza proactiva en los recursos de la comunidad buscando cambiar las condiciones que originan el delito. Esto supone la necesidad de una mayor responsabilidad de la policía, más participación ciudadana en la toma de decisiones y una mayor conciencia de los derechos y libertades civiles”*<sup>3</sup>.

En esencia, lo que caracteriza a este tipo de modelos policiales es que tienen un marcado carácter proactivo, un enfoque dirigido hacia la comunidad, hacia la prevención del crimen más que hacia su represión cuando éste ya ha sucedido y hacia la reducción no sólo del número de delitos, sino también del temor que causan en la sociedad. Así pues, a modo de síntesis, se podrían clasificar en tres grandes grupos:

#### **1. La policía orientada a la resolución de problemas (Problem-Oriented Policing)**

Este modelo se basa en realizar un análisis de una determinada zona bajo una perspectiva centrada en la identificación de los problemas sociales que puedan suponer alteraciones en la seguridad y el orden. Surgió después de ver que las labores policiales se repetían con frecuencia, lo cual indicaba que no era suficiente atender únicamente el problema que le llegaba a la policía, sino que había un origen común detrás de cada uno que era necesario averiguar para encontrar la raíz. Lo que subyace en esta idea, que fue desarrollada por una serie de investigadores liderados por la figura del sociólogo americano HERMAN GOLDSTEIN<sup>4</sup>, es la importancia de la prevención específica en la comunidad y la colaboración de ésta, junto con la policía y las demás instituciones públicas, en la gestión de la información para ayudar a definir estrategias que permitan resolver los problemas de la misma.

---

<sup>3</sup> FRIEDMANN, R., “Broken Windows and Policing”, *The Police Chief* 82, 2015, p. 60–65.

<sup>4</sup> GOLDSTEIN, H., *Problem-Oriented Policing*. New York. 1990.

## **2. La policía comunitaria**

Pese a no existir una única definición, la mayoría de autores que han tratado el tema<sup>5</sup>, coinciden en señalar como elementos característicos la comunión de la policía con la sociedad, no sólo con el ciudadano, sino también con las entidades públicas y privadas. En un sentido más político o mas institucional quizás, la policía comunitaria abarca un radio de acción mayor, un área geográfica más amplia que la propia ciudad (diferenciándola así de la la policía de proximidad, como veremos en el siguiente punto) centrando sus actuaciones en políticas de seguridad, que ayudan tanto a prevenir el delito y el desorden, como a reducir la sensación de inseguridad subjetiva.

## **3. La policía de proximidad**

La policía de proximidad, pese a compartir muchos de sus elementos definitorios con los anteriores modelos, posee matices que marcan la diferencia entre ellos, como son la descentralización y la territorialidad<sup>6</sup>, con lo que se focaliza su actuación en un área más reducida. Por ejemplo, la policía de barrio como se conoce en España, además de centrar su atención sobre la prevención del delito, la reducción de la inseguridad ciudadana y la resolución de conflictos en la comunidad como los otros dos modelos, aporta una mayor cercanía y un mayor contacto con el ciudadano en particular, que fomenta el incremento de la confianza por parte del vecindario y fortalece las relaciones entre la policía y las instituciones, ejerciendo además de sus tareas en el área de la seguridad, las de colaboración con colegios, comercios y asociaciones de vecinos entre otras.

Prestando atención a los pequeños detalles que pueden haber entre estos modelos, la policía comunitaria es tal vez, un prototipo más cercano al sistema político americano que al europeo, o más bien al español, en el parece que encaja mejor un modelo de proximidad, por supuesto sin menospreciar ninguno de ellos, pero es cierto que las realidades de cada país son verdaderamente distintas tanto en la esfera política como en la social o en la económica. Por lo que si para tener una cierta expectativa de éxito, ya es

---

<sup>5</sup> SLOAN, R., TROJANOWICZ, R., y BUCQUEROUX, B., "Basic Issues in Training: Making the Transition to Mission-Driven Training" En *The Community Policing Series*, nº 517-381-9884 (1992); SKOGAN, W.G., "Encyclopedia...", op. Cit., p.18.; GREENE, J. R. La policía de proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía. 2006). *Justicia Penal Siglo XXI: Una selección de 'Criminal Justice*, 2000, p. 349-424.

<sup>6</sup> CARQUE VERA, J.L., "Nuevos retos de policía comunitaria", en *Policía comunitaria: una policía para la sociedad del siglo XXI*. VIDALES, y CARQUE VERA, J.L. (coords.), Valencia, 2014, pp. 168 y ss.

necesario que este tipo de modelos se adapten a la situación de cada ciudad en un mismo país, aún es más importante tener en cuenta no sólo los medios, las necesidades y los recursos a nivel estatal, sino también la realidad política y social de cada uno a la hora de implantarlo.

## 1.2 Origen y evolución

La comunidad internacional ha sido testigo a lo largo de estos últimos años de una serie de iniciativas llevadas a cabo por países como Japón, Estados Unidos, Reino Unido, Suecia o Francia<sup>7</sup>, mediante las que se ha pretendido orientar paulatinamente los modelos policiales hacia una postura más próxima a la comunidad, tratando así de ofrecer un mejor servicio a ésta. Pero, ¿qué es lo que motiva el nacimiento de este nuevo modelo o estrategia de gestión policial?

Bien, para abordar esta cuestión hemos de echar la vista atrás hasta dar con el Japón de finales del siglo XIX, concretamente hasta 1874, año en el que la “*Tokio Metropolitan Police*” instaura un sistema de casetas policiales, llamadas “*koban-sho*”, en los puntos más importantes de la capital nipona a efectos de facilitar los turnos de guardia. Posteriormente, el número de casetas fue incrementándose por toda la ciudad, más tarde ya se encontraban en todas las prefecturas del país y ya en el año 1888 se implantaron también en las zonas rurales de Japón. Estas casetas policiales adquirieron el nombre definitivo de “*Koban*”, si se encontraban en zonas urbanas, y de “*Chuzaisho*”, si por el contrario se hallaban en el ámbito rural. Puesto que un completo análisis de la policía Koban exigiría un detenimiento mayor del que se puede abarcar en este trabajo, sintetizaremos brevemente sus características principales a fin de construir una visión que permita explicarlo de la mejor forma posible.

Este modelo surge con el objetivo esencial de servir a la población, ayudar a resolver los posibles problemas que puedan surgir en la comunidad, garantizar su seguridad e inspirar confianza y tranquilidad entre la población, ya sea en el ámbito urbano o en el rural. En este sentido, las funciones que desarrollan van desde la vigilancia, el patrullaje, el control del tráfico o la investigación de presuntos delitos (comunes en cualquier organización policial), hasta labores de diversa índole como las visitas a vecinos, comerciantes y empresarios para informarles a cerca de cualquier situación que pueda afectarles y para recabar información sobre posibles sugerencia o quejas; así como

---

<sup>7</sup> FERRET, J., “¿Evaluar a la llamada policía de proximidad? Certezas e incertidumbres obtenidas de las experiencias francesas”, *Revista Catalana de Seguridad Pública*, nº 14, 2004.

también realizan reuniones entre las comunidades vecinales y la policía para tratar de encontrar una solución en común a los problemas de la comunidad. De este modo, con unas cifras aproximadas de 6.600 casetas *Koban* y 9000 *Chuzaisho* en todo el país, cubriendo unos 0.57 y 46.6 kilómetros cuadrados respectivamente y sirviendo alrededor de entre 8.500 y 3.000 personas cada una, el modelo Koban se ha convertido en uno de los principales referentes mundiales de la policía comunitaria o de proximidad, además de ser el primer modelo de este tipo en toda la historia.<sup>8</sup>

Un siglo más tarde, en los Estados Unidos de la década de los 70, se vivió una época caracterizada por sucesos tales como el estallido del llamado “caso *Watergate*”, la retirada de tropas estadounidenses de Vietnam y también, la poco conocida aunque no por ello menos importante, continuación de la reforma policial norteamericana. Esta redirección de las actuaciones policiales es la base del sistema que actualmente está operativo en el país y es la culminación de un proceso progresivo de reforma mediante el que se pasó de una policía más centrada en cumplir objetivos políticos (1840-1930), a una policía reactiva, enfocada a cumplir con el endurecimiento de la ley en la lucha contra el crimen (1930-1970), lo que conllevó en los 60 a una gran situación de agitación social y disturbios raciales que fomentaron la creación de una policía comunitaria, así como también evidenciaron la crisis del sistema policial estadounidense respecto a la prevención del delito; lo que finalmente desembocaría en un modelo orientado a la resolución de los problemas de la comunidad, estableciendo relaciones entre vecinos, policía e instituciones<sup>9</sup> y que surge como respuesta a las exigencias de la sociedad, preocupada principalmente por el aumento del delito y de las conductas antisociales perturbadoras del orden y generadoras de inseguridad entre los ciudadanos.

A raíz de esta reforma, con la atención pública y política puesta en esta nueva estrategia de gestión policial, surgen iniciativas que buscan aproximar a la policía y al ciudadano mediante la sustitución de las patrullas en motocicleta, hasta la fecha muy comunes en los EE.UU, por patrullas a pie. Entre ellas destacan algunas como el “*Team Policing*”<sup>10</sup>, que fue desarrollado en ciudades como Chicago, Los Angeles o Dayton entre otras. Este sistema se puede definir en base a tres elementos básicos: estabilidad geográfica de las patrullas policiales, máxima interacción entre los miembros del equipo y

<sup>8</sup> LARRIBA HINOJAR, B., “El sistema de policía comunitaria en Japón: la Policía Koban”, en *Policía comunitaria: una policía para la sociedad del siglo XXI*. VIDALES, y CARQUE VERA, J.L. (coords.), Valencia, 2014, pp. 168 y ss.

<sup>9</sup> FRIEDMANN, R.R. *Broken...*, op. Cit., pp.60-65.

<sup>10</sup> SHERMAN, L., MILTON, C., KELLY, T., *Team Policing*, Police Foundation, Washington D.C., 1973.

máxima comunicación entre el equipo y la comunidad; mediante los cuales se pretende conseguir un mayor conocimiento de la zona y una mayor cercanía con el vecindario que permita la prevención del delito y la detención de los delincuentes. Del mismo modo, el estado de Nueva Jersey llevó a cabo en 1973 un experimento en 28 ciudades llamado “*The Newark Foot Patrol Experiment*”<sup>11</sup>, mediante el cual se pretendía dar cumplimiento a una nueva medida legislativa concebida para “crear vecindarios limpios y seguros”. Ambos programas nacieron con el objetivo de analizar la eficacia de las patrullas policiales a pie a la hora de reducir los delitos en el vecindario y pese a que no hubieron cambios especialmente relevantes, sí que se observó una disminución de las cifras de delitos y conductas antisociales. Además, se descubrió que aquellas personas que vivían en las zonas patrulladas a pie se sentían más seguras, pensaban que el crimen se había reducido y confiaban más en la labor policial. Y precisamente ésta es una de las misiones principales que busca cualquier modelo de policía comunitaria, de proximidad o cualquier estrategia policial enfocada hacia el ciudadano. Independientemente del nombre, podrá variar en su *modus operandi*, podrá plantear objetivos a medio o largo plazo, pero la meta será la misma.

Alcanzar, mantener y garantizar niveles óptimos de seguridad es, evidentemente, uno de los fines principales de cualquier gobierno. El problema es que la seguridad (o la inseguridad) es una percepción del riesgo subjetiva directamente relacionada con las características personales de uno o más individuos, con el entorno y con las emociones, más concretamente con el miedo, que la RAE define como angustia por un riesgo o daño real o imaginario<sup>12</sup>. Conocer y actuar sobre los factores de riesgo que influyen en la percepción de seguridad en una comunidad y por consiguiente, disminuir la inseguridad subjetiva eran y siguen siendo los objetivos primordiales de las políticas policiales de proximidad.

Pero, tal y como se plantea J. MEDINA<sup>13</sup> ¿Por que preocuparse por el miedo al delito? Una de las principales razones que esgrime este autor es porque la inseguridad subjetiva tiene importantes repercusiones sociales y económicas a largo plazo, ya que fomenta los prejuicios, los estereotipos y el etiquetado social<sup>14</sup> debilitando los lazos que mantienen el

---

<sup>11</sup> PATE, A., *The Newark Foot Patrol Experiment*, Police Foundation, Washington D.C., 1981.

<sup>12</sup> *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, 23ª edición, 2015.

<sup>13</sup> MEDINA, J., “Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 2003

<sup>14</sup> La teoría del etiquetamiento social o “labelling approach” nace, influenciada por las corrientes sociológicas de la desviación y del control social, de la mano de HOWARD BECKER. Quien introduce la idea de que para comprender el crimen debe atenderse a la reacción social que éste

control social informal. Además, incide en la relación entre este fenómeno y el desorden comunitario, ya que el miedo al delito contribuye al incremento de conductas que pueden resultar corrosivas para el entorno de la comunidad, dañando la imagen de determinadas zonas que terminarán por ser evitadas y descuidadas. Pero hay más factores a parte de los comunitarios o mejor dicho, de los ecológicos, que también influyen en la esfera de la inseguridad: como las características personales, las clases sociales, los medios de comunicación o la percepción del riesgo que uno tiene de ser una posible víctima de un delito, un temor que puede estar motivado por características del propio individuo o por la vivencia de sucesos anteriores que ha sufrido él mismo o alguien cercano a éste.

JAMES Q. WILSON Y GEORGE KELLING proporcionan una posible explicación del miedo al delito a partir de la conocida teoría de las ventanas rotas (*broken windows*) desarrollada a partir del conocido experimento del profesor PHILIP ZIMBARDO<sup>15</sup>.

Bajo este punto de vista, el crimen y el desorden, entendido éste último como una deficiente conservación de las condiciones urbanas, están directamente relacionados. En base a esta línea de argumentación, si se observa una falta continuada de mantenimiento y vigilancia sobre una determinada zona, tienden a sucederse conductas antisociales en la misma, como el vandalismo. El ejemplo más común es el del edificio que tiene una ventana rota que nadie repara: según demuestra este experimento, la tendencia es que rompan más, por lo que si se ignoran estas conductas aún leves, dichos actos se agravarán, porque la no reparación indica que nadie se preocupa de lo que allí ocurre, se percibe que no hay vigilancia ni control y lo que en un principio no es más que un desperfecto en la fachada de un edificio, puede aumentar como si de una espiral se tratara, a conductas delictivas de mayor gravedad<sup>16</sup>.

Desde la perspectiva de la Criminología Ambiental también se hace hincapié en la importancia del entorno a la hora de estudiar el fenómeno criminal, sus causas y sus repercusiones. En palabras de BRANTINGHAM & BRANTINGHAM: *“un análisis completo del delito tiene cuatro dimensiones: la dimensión legal, la dimensión del infractor, la dimensión de la víctima/objetivo, y una dimensión espacio-temporal. (...) Esas*

---

ocasiona y al proceso de definición de conductas y personas identificadas como “desviadas” por una parte de la sociedad. GARRIDO, V., STANGELAND, P., REDONDO, S., *Principios de Criminología*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2006

<sup>15</sup> En su experimento, PHILIP ZIMBARDO abandonó dos coches idénticos, uno en Palo Alto y otro en el Bronx, dos barrios muy distintos socialmente. A las pocas horas de estar en el Bronx el coche fue desmantelado, mientras que en Palo Alto no fue hasta que los investigadores rompieron un vidrio del automóvil, que el coche empezó a ser objeto de robos y vandalismo hasta acabar destrozado como el primero.

<sup>16</sup> WILSON, J. Q., & KELLING, G. L., “Broken windows”. *Atlantic monthly*, 1998, 249(3), pp. 29-38.



*dimensiones han de comprenderse e interpretarse sobre un telón de fondo histórico y situacional complejo, de características sociales, económicas, políticas, biológicas y físicas, que establecen el contexto en el que están contenidas las dimensiones del delito*<sup>17</sup>.

Y es precisamente en este contexto espacio-temporal en el que las políticas de proximidad pueden albergar más éxito, ya que la especificidad geográfica y la descentralización propias de este tipo de enfoques favorece la prevención situacional del delito, que consiste en palabras de CLARKE en *“una serie de medidas dirigidas a formas específicas de criminalidad, que implican la gestión, la configuración, la manipulación del contexto ambiental, de la manera más sistemática y continuada posible, a modo de reducir las oportunidades y aumentar los riesgos para el promedio de los potenciales autores*<sup>18</sup>.

### **1.3 Experiencias internacionales en policía de proximidad**

Tal y como se ha expresado al inicio del anterior epígrafe, durante los últimos años se ha potenciado desde el ámbito internacional la creación de cuerpos o unidades policiales basados en la proximidad. Como si de un reflejo de democracia y modernidad se tratase, no fueron pocos los países que adoptaron estrategias comunitarias para sus Policías. Sin embargo, la escasa unificación conceptual y la falta de control y evaluación en algunas de ellas, las abocó a un precoz fracaso sin dar a penas tiempo a que éstas dieran sus frutos. A continuación se repasarán de forma breve aquellas experiencias más relevantes en la esfera internacional en las que se han aplicado los principios básicos que definirían cualquier modelo de policía comunitaria o de proximidad.

#### **Londres**

Creada en 1829, la *“Metropolitan Police Force”* contó desde sus inicios con una línea de actuación muy clara, tal y como escribió en ese mismo año el abogado y primer Inspector de la policía londinense, Sir RICHARD MAYNE: *“el primer objetivo de una policía eficiente es la prevención del crimen, el siguiente, la detención y el castigo del culpable si éste es cometido. La protección de la vida y la propiedad, la preservación de la tranquilidad pública y la ausencia de crimen, será lo único que podrá demostrar si los*

---

<sup>17</sup> Brantingham, P., & Brantingham, P., *Environmental Criminology*. Prospect Heights: Waveland Press. 1991.

<sup>18</sup> CLARKE, R., *Situational crime prevention: successful case studies*. Harrow and Heston. Albany. 1997.

*esfuerzos realizados resultan exitosos y si los objetivos para los que la policía fue creada han sido alcanzados<sup>19</sup>”.*

La consecución de estos objetivos mucho depende de la aprobación y la cooperación de la sociedad, y esto siempre ha venido determinado por el grado de estima y respeto que se le ha profesado a esta organización. Es por ello que una de las claves del moderno sistema de policía comunitaria británico sigue siendo trabajar con la comunidad como parte de ésta. Esto, unido a la gran demanda por parte de la sociedad londinense de más transparencia institucional y más participación ciudadana ya a finales del siglo XX, motivó un mayor esfuerzo gubernamental y legislativo para alcanzar el éxito en este proyecto. En este sentido se tomaron una serie de medidas como dividir el territorio en 3 niveles (distritos, sub-áreas y sectores), crear comités consultivos (formados por policías, ciudadanos y representantes del gobierno y otras instituciones), otorgar formación específica a los agentes o garantizar medios técnicos adecuados para mejorar la efectividad<sup>20</sup>.

## **Chicago**

Tal y como se ha mencionado anteriormente, a partir de los años 80, los Estados Unidos emprendieron una serie de proyectos en distintas ciudades con la finalidad de poner a prueba las teorías que reivindicaban la necesidad de un cambio en la organización policial norteamericana.

Una de esas ciudades fue Chicago, en la que en Abril de 1993 se implantó un programa piloto (aún activo) conocido como “Chicago Alternative Policing Strategy” (CAPS). En un principio, solo se aplicó a 5 de los 25 distritos de la ciudad y se dirigió reorganizar la estructura interna de la policía, sus actuaciones y sus relaciones con la comunidad, así como a dotar al cuerpo con nuevas tecnologías, nuevos métodos de trabajo y una mejor formación. En menos de un año, el modelo se había extendido ya a la totalidad de los distritos de la ciudad y en 1995 el proyecto contaba ya con casi 10.000 agentes. Las principales características de este modelo son cuatro:

- Enfoque hacia la comunidad

Los agentes son situados en zonas geográficas determinadas para que estén en contacto con los ciudadanos y sean reconocidos por éstos. Ello implica un gran esfuerzo y mucha constancia, pues exige una continuidad tanto en sus labores

---

<sup>19</sup> “History of Policing” disponible en: <http://content.met.police.uk/Site/historypolicing>

<sup>20</sup> “London Metropolitan Police Services”, *Strategic Intentions*, citado en OLIVER WILLARD, M., “Community–Oriented Policing: a Systemic Approach to Policing”, Prentice Hall, N.J.

como en su localización durante un largo período de tiempo en el que han de relacionarse con la comunidad.

- Participación comunitaria

Para que ciudadanos y policías se sientan ambos integrantes de la comunidad y puedan desarrollar una relación de confianza y respeto mutuo, ha de realizarse un detenido examen de la cultura e identidad propia de cada barrio a fin de asimilar los problemas y necesidades de la comunidad, para de este modo, poder buscar y aplicar soluciones adecuadas.

- Prevención

La actitud proactiva de la que se quiso dotar al programa se hizo patente en el carácter eminentemente preventivo del mismo, orientado a la resolución de problemas antes de que éstos sucedan, para de esta manera contribuir a aumentar la sensación de seguridad y tranquilidad en el vecindario.

- Colaboración institucional

Cambiar la mentalidad de una institución tan jerarquizada y organizada como la de un cuerpo policial no es fácil, cambiar la del resto de organismos públicos tampoco. El apoyo de las instituciones de gobierno es fundamental a la hora de asegurar la efectividad de cualquier modelo comunitario, por ello, en Chicago se brindó una atención preferente a las peticiones y demandas que se hicieron desde la policía a fin de poder realizar una buena gestión.

## **Suecia**

Una de las experiencias europeas pioneras en policía comunitaria, tiene su origen en Suecia durante el año 1972 a raíz de la creación del Consejo Nacional para la Prevención del Crimen. Este organismo cumplía dos funciones esenciales: recoger datos acerca de las experiencias y los problemas de la comunidad, y evaluar las técnicas de prevención del crimen puestas en práctica tanto en Suecia como en otros países europeos. De entre éstas, se elegían las mejores para su aplicación en el país y se daban a conocer entre la sociedad. Más adelante, en 1992, el Consejo Nacional para la Prevención del Crimen fue extendido a nivel local, hasta estar presente en 232 pueblos y ciudades suecas, donde actuaban en colaboración con la policía local, los servicios sociales y las escuelas, entre otros. Es más, dichos consejos contaban con la presencia de representantes de la policía

en calidad de asesores y consultores para la elaboración de los distintos proyectos de prevención del delito.<sup>21</sup>

Una de las claves del éxito del programa sueco, a parte de la adaptación por parte de la Administración, consiste en en que actúa en base a dos tipos de prevención, situacional y social<sup>22</sup>, y en que posteriormente se evalúan las actuaciones realizadas, prestando atención a objetivos cuantificables en una determinada zona o en relación a un determinado tipo de hecho delictivo. En definitiva, Suecia escuchó y se adaptó a las inquietudes de su sociedad, facilitando de este modo la introducción de políticas de proximidad, favoreciendo la cercanía, el respeto y la confianza de los ciudadanos.

## **Francia**

Entre el final de la década de los 70 y principios de los 80 Francia vivía un período de agitación social y aumento de la delincuencia que hizo reflexionar al gobierno galo sobre la eficacia de las labores policiales en el país. En un intento de poner solución a esta problemática, se tomó la decisión de otorgar más competencias a las comunidades y administraciones locales para que elaboraran sus propias estrategias policiales, fomentando la colaboración y la implicación de los organismos e instituciones estatales en la comunidad.

Al igual que en Suecia, la adaptación de la administración general a los nuevos cambios resultó ser clave. No obstante, no fue tarea fácil luchar contra el burocratizado sistema administrativo y judicial francés, ya que no fue hasta el año 1997 cuando se firmó el Contrato de Seguridad Local, que permitía una mayor colaboración entre las distintas instituciones y enfatizaba el valor de poder garantizar la seguridad. Cinco años después se introdujo oficialmente el término “*Police de Proximité*” y con ello, Francia comenzó a adoptar finalmente un modelo centrado en la prevención, la cooperación y en la liberación de competencias hacia las entidades locales. No obstante, el país sigue centralizando demasiado aspectos sin dejar que la comunidad participe activamente, asistiendo únicamente como espectador, no siempre bien informado, ante las nuevas medidas policiales adoptadas<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> JONES, A.A., & WISEMAN, R., “Community Policing in Europe: Structure and Best Practices -Sweden, France, Germany-”. *Los Angeles Community Policing*, 2006. Disponible en: <http://www.lacp.org/Articles-Expert-OurOpinion/060908-CommunityPolicingInEurope-AJ.htm>

<sup>22</sup> La prevención situacional puramente policial va enfocada a reducir las tasas de delincuencia en el vecindario disminuyendo las oportunidades de delinquir. La prevención social, en cambio, se dirige hacia el origen del delito, por lo que además de la labor policial intervienen factores educativos, urbanos, económicos, sociales, etc.

<sup>23</sup> JONES, A.A., & WISEMAN, R., “Community Policing in Europe...”, op. Cit.

## Alemania

Durante la década de los 80, el país sajón vivió su época particular de preocupación por el aumento en las cifras delictivas y la falta de seguridad. Ante esta situación, se decidió apostar por una estrategia basada en la prevención a nivel comunitario, una estrategia que constituyera una base sólida para el posterior desarrollo de modelos que pudieran ser aplicados a nivel local. Atendiendo a la realidad social y política de Alemania por la que el país se divide en regiones con autonomía y competencias suficientes para ejercer un gobierno descentralizado, las políticas de proximidad no supusieron un gran cambio institucional a nivel interno. Ya en 1990 se crearon los primeros Consejos de Prevención del Crimen en las regiones más importantes y en el año 2002 se encontraban prácticamente por todo el país. Durante ese lapso de 10 años, la cifra de delitos disminuyó y mediante las políticas orientadas a la comunidad, se consiguió que ésta se involucrara también en la prevención del crimen. Además, pese a que cada región confeccionó su propio plan de proximidad, todos mantienen la misma base original a través del “*German Crimen Prevention Forum*”, un órgano creado en 2001 que sirve de puente entre el Gobierno Federal y los 16 estados que forman el país<sup>24</sup>. Ello les permite mantener siempre a la vista los principales objetivos que deben alcanzar y les facilita la coordinación y movilización de recursos e información entre distintas entidades.

## Italia

La “*Polizia di Prossimità*”, como se conoce en Italia, surgió de una forma un tanto precipitada poco después de la creación del modelo francés. Sin unas bases institucionales verdaderamente consolidadas y con poco apoyo legislativo, en un principio adoptó distintas formas, obteniendo a su vez, distintos resultados. Por ello, al poco tiempo se hizo evidente la necesidad de encauzar los distintos métodos y posturas para poder prestar un servicio adecuado a la comunidad. De este modo, en el año 2000 y ya con refuerzo legal, se comenzaron a unificar, coordinar y dirigir todos aquellos asuntos relacionados con la seguridad ciudadana, las acciones a desarrollar y los recursos necesarios para llevarlas a cabo, eso sí, bajo la premisa de que la cooperación entre los distintos organismos era parte fundamental para poder garantizar la eficacia del programa<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup>JONES, A.A., & WISEMAN, R., “Community Policing in Europe.., op. Cit.

<sup>25</sup>JONES, A.A., & WISEMAN, R., “Community Policing in Europe: an overview of practices, approaches and innovations in Italy”. *Los Angeles Community Policing*, 2002. Disponible en: <http://www.lacp.org/Articles%20-%20Expert%20-%20Our%20Opinion/CPinEurope/081002-Italy.html>

Así, a partir de unos objetivos primarios, la prevención del delito pasó a ser el foco central de actuación para la policía de proximidad, como también lo fue la formación de los agentes para que pudieran resolver cualquier situación. Tanto es así, que se llegó a colaborar con los servicios de inteligencia nacionales e internacionales en la prevención del terrorismo, al considerar que el policía cercano a la comunidad era la mejor herramienta para la investigación en primera línea. Sin embargo, aunque algunas de las iniciativas no obtuvieron los resultados esperados, se siguió trabajando para reajustar la policía de proximidad intentando corregir los fallos y ampliando sus competencias hasta umbrales muy ambiciosos. Un trabajo que ha continuado hasta día de hoy haciendo patente el éxito de esta iniciativa en el país, avalado no sólo por la reducción del crimen, sino por la satisfacción de la comunidad y la disminución del sentimiento de inseguridad<sup>26</sup>.

### **Australia**

Para finalizar esta breve exposición sobre algunas de las prácticas internacionales de proximidad más relevantes, merece ser mencionada la experiencia en el estado de Victoria.<sup>27</sup> Situado en el sureste del país, es el segundo estado más pequeño después de Tasmania, y aquí se empezó a desarrollar a finales de los años 70 y principios de los 80 una filosofía comunitaria que, unida al rol que ya desempeñaba la policía en el estado Victoria, provocó un debate a cerca de lo que debía o no contener un programa de estas características. Así pues, de entre todos los servicios prestados se decidió hacer hincapié en el apoyo formal de la policía junto con los servicios sociales, en la creación de brigadas de policía comunitaria, en la mejor colaboración entre los mandos policiales, en la creación de departamentos de atención al ciudadano y de prevención del crimen, así como también el establecimiento de comités asesores de policía comunitaria y de investigación de nuevos proyectos y programas.

De este trabajo surgió el “*Police Community Involvement Program*” (PCIP), un programa diseñado para la investigación y la creación de proyectos dirigidos a problemas comunitarios específicos. Los dos ejemplos de proyectos más conocidos son el “*Safety House*” y el “*Neighbourhood Watch*”. El primero, elaborado junto con padres y profesores, iba dirigido a proporcionar seguridad a los niños mientras iban y venían del colegio; mientras que el segundo iba dirigido a reducir el crimen predecible, básicamente robos en domicilios, mediante la participación activa de los residentes. El mecanismo de acción

---

<sup>26</sup> JONES, A.A., & WISEMAN, R., “Community...”, op. Cit.

<sup>27</sup> BEYER, L. R., *Community policing: lessons from Victoria*. Canberra: Australian Institute of Criminology. 1993.

para llevarlo a cabo era sencillo: constaba primero de la identificación de los elementos familiares del entorno, después se educaba a los residentes para poder reconocer e informar sobre algún comportamiento sospechoso, posteriormente se les concienciaba acerca de la importancia de su propia seguridad y la del vecindario, y finalmente, se señalizaban las zonas en donde el programa se estaba llevando a cabo. Sin embargo, pese al buen planteamiento y la aceptación por parte de la mayoría de los ciudadanos, los resultados no consiguieron inclinar la balanza hacia una aprobación total del programa.

## **SEGUNDA PARTE: LA POLICÍA DE PROXIMIDAD EN ESPAÑA**

### **2.1 Antecedentes**

En torno a los años 80, durante el período de transición democrática en España, los cambios políticos fueron acompañados de una imagen sobre la que presentarlos. En el caso de la policía, se quería proyectar una imagen que representara los nuevos valores que se querían transmitir. En este contexto, la bandera de la proximidad fue enarbolada como un símbolo de modernización y progreso al frente de la política nacional. No obstante, el efecto de esta ferviente pasión se dejó atisbar años más adelante con la creación de numerosos programas en el ámbito local -que trataremos más adelante- y, por su puesto, con la puesta en escena del proyecto *Policía 2000*.

Lo cierto es que las referencias europeas no hacían más que ensalzar las virtudes de las políticas de proximidad, por lo que no se dudó en aplicar cuanto antes este programa pese a que los estudios realizados al respecto eran escasos. Así, el proyecto fue implantado en tres etapas desde 1996 a 1999. Los objetivos principales fueron también tres: mejorar la calidad de los servicios, aumentar la satisfacción de los ciudadanos con el cuerpo y disminuir la delincuencia. Para llevarlo a cabo se emplearon técnicas como la dirección por objetivos o el aumento de las retribuciones personales en función de la productividad, además, se comenzó a utilizar el G/S o Sistema de Información Geográfica, para la recogida y el tratamiento de datos, y se creó el Servicio de Relaciones Ciudadanas. También, con la finalidad de incidir sobre ese cambio de imagen y esa mentalidad que quería verse reflejada en el programa, se llevó a cabo la iniciativa del 6x6, es decir, tratar los seis delitos que más inseguridad generaban en seis de las principales ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga)<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> ALTOZANO, M., "El plan policial más ambicioso de Aznar fracasa en todas las grandes ciudades". 20 Mar 2002.  
Disponible en: [http://elpais.com/diario/2002/03/20/espana/1016578801\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/03/20/espana/1016578801_850215.html)

Ahora bien, pese a que los dos primeros años se cerraron con resultados positivos -se alcanzaron los objetivos en un 76%, los delitos se redujeron en un 6% y el 42% de los ciudadanos encuestados pensaba que la seguridad había aumentado- los delitos volvieron a aumentar el año siguiente y las críticas pusieron en entredicho la eficacia del programa. Al poco tiempo se observó que la razón principal que hacía zozobrar el proyecto era la ausencia de una metodología de evaluación adecuada; ésta se basaba prácticamente en las relaciones con la población y la percepción en la calidad del servicio prestado, relegando a un segundo lugar los datos objetivos referentes a la disminución del número de delitos. No obstante, ninguno de estos puntos llegó a examinarse forma exhaustiva ya que no existía una coordinación entre las distintas administraciones nacionales y locales, no habían datos de la distribución territorial de los delitos y tampoco había un organismo dedicado a su evaluación, sino que ésta era realizada desde las mismas policías<sup>29</sup>.

A grandes rasgos, se tenía el lienzo pero faltaba pintar el cuadro. En esta composición faltó desde el principio el apoyo de los sindicatos policiales tanto en la elaboración como en la implementación del programa, faltó un buen marco que delimitara y definiera claramente las líneas de actuación de la policía, también se echó en falta que no se ofreciera una mejor formación en prevención específica y tampoco se tuvo en cuenta que las tareas preventivas son difíciles de cuantificar, con lo que las recompensas por la productividad en este campo son limitadas y no fomentan su desarrollo.

Solo tres años más tarde, ya en el 2002, el gobierno había lanzado el nuevo *Plan de Lucha contra la Delincuencia* como respuesta a las malas cifras obtenidas de *Policía 2000*. El aumento objetivo del número de delitos hasta en un 10%, el incesante crecimiento en la percepción de inseguridad ciudadana y el visible fracaso a corto plazo del anterior Plan, fomentaron la creación de otro nuevo, a modo de parche, para intentar capear el temporal. Las actuaciones se materializaron en dos ámbitos: el judicial, con las revisiones del Código Penal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la ley de Extranjería; y el policial, con la convocatoria de veinte mil nuevas plazas en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado<sup>30</sup>.

---

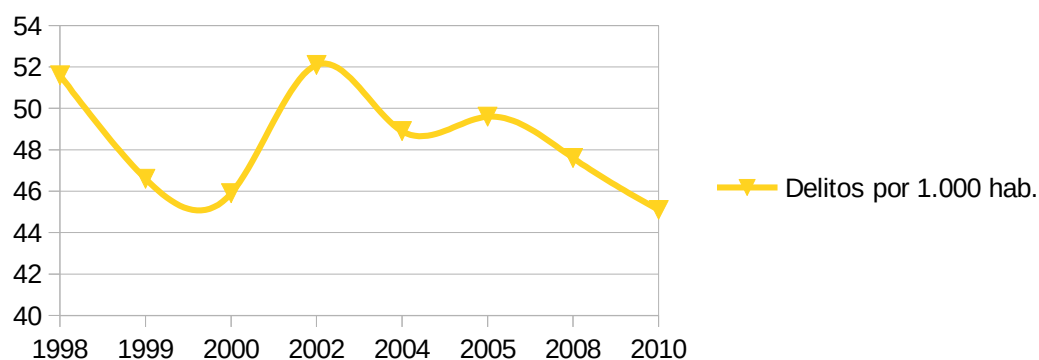
<sup>29</sup> RABOT, A., "Implantación y evaluación del modelo de policía de proximidad en España: balance y perspectivas". 2004.

<sup>30</sup> MUÑOZ, P., "Del Plan Policía 2000 al de Lucha contra la Delincuencia". 2 Mar 2004. Disponible en: [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-02-03-2004/abc/Nacional/del-plan-policia-2000-al-de-lucha-contra-la-delincuencia\\_248252.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-02-03-2004/abc/Nacional/del-plan-policia-2000-al-de-lucha-contra-la-delincuencia_248252.html)

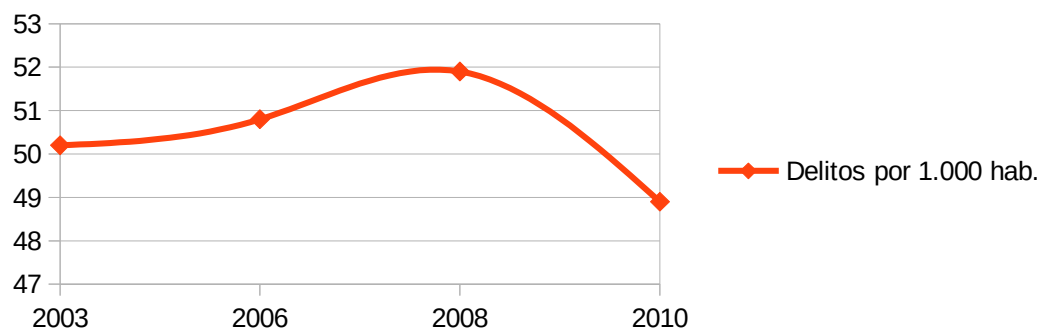


Desafortunadamente, los resultados obtenidos distan mucho de reflejar el éxito en la prevención del delito y es que en ambos casos se da la misma reacción: aproximadamente durante los dos años siguientes a la puesta en marcha del programa la criminalidad se reduce, pero al año siguiente vuelve a crecer, volviéndola a situar casi como al principio. No obstante, como suele ocurrir, los datos al respecto varían bastante según la fuente que se consulte. Por ello, a continuación se muestran dos gráficas que reflejan el número de delitos cometidos por cada 1.000 habitantes en el período de implantación de los dos programas antes mencionados.

La primera de éstas, se ha realizado atendiendo a los datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística y del Balance 2010 sobre la evolución de la criminalidad realizado por el Ministerio de Interior en el ámbito de actuación del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil<sup>31</sup>.



Según estos datos, ambos planes tienen un efecto positivo sobre la reducción del número de delitos inmediatamente posterior a su puesta en escena. Finalmente, vuelve a producirse un ligero aumento y termina disminuyendo.



<sup>31</sup> Ministerio del Interior. *Balance 2010: Evolución de la criminalidad*.

Disponible en: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204780/Informe+Nacional+Evoluci%C3%B3n+Criminalidad+%28Senado%29.pdf/689da2c2-6a52-4527-9b46-b1c82206e0e8> Y

Instituto Nacional de Estadística. *Estadística de condenados: Adultos*. Disponible en: [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176793&menu=resultados&idp=1254735573206](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176793&menu=resultados&idp=1254735573206)

La segunda gráfica corresponde a la información proporcionada por el diario El País el 1 de marzo de 2015, en cuyas fuentes figura también el Ministerio de Interior y Eurostat<sup>32</sup>. Tal y como se puede ver -pese a que los datos ofrecidos no permiten hacerla más completa- la cifra continúa aumentando año tras año desde el 2003 hasta el 2008, fecha en la que vuelve a bajar de forma constante. Además, el número de delitos que reflejan es superior al que figura en las estadísticas del Ministerio de Interior.

En definitiva, pese a discordancia en los datos, lo cierto es que las iniciativas llevadas a cabo a nivel nacional no dejaron satisfechos ni a policías, ni a ciudadanos, a quienes les faltó información para saber en qué consistía, qué se quería hacer y cómo se pretendía llevar a cabo. Por esta razón, las políticas de proximidad a nivel nacional, si es que alguna vez existieron de verdad, quedaron enterradas a la espera de un mejor entorno en el que desarrollarse. Mientras tanto, muchas administraciones locales aceptaron el reto de introducirlas en sus policías, dando lugar, como se verá en el siguiente epígrafe, a un amalgama de programas, iniciativas y proyectos bajo las siglas de la proximidad.

## **2.2 Situación actual**

Al inicio del anterior punto, se ha hecho una referencia a los programas de ámbito local que acompañaron al plan de *Policía* 2000 y aunque muchos comenzaron a funcionar incluso antes que éste, a día de hoy aún hay un número importante de ellos que siguen en activo. En otros, en cambio, acaecieron los mismos problemas que en el plan nacional o simplemente, como suele ocurrir, el cambio de gobierno hizo que acabaran abandonándose.

Aquellas policías que han mantenido activas las políticas de proximidad han escogido el término *Policía de Barrio* para que defina su esencia, pues entienden que es el que mejor se adapta al contexto espacial y social español. Y es que España es un país complejo, dividido en muchos aspectos, a caballo entre los modernos ideales europeos y las firmes costumbres, un país en el que se legisla mucho y se unifica poco; y aunque en este caso la terminología en lo referente a la proximidad sea común, lo cierto es que una vez se pasa del nombre, no hay ningún criterio básico que establezca un contenido mínimo, unos requisitos o unas funciones determinadas que todas las policías deban cumplir.

---

<sup>32</sup> CLEMENTE, Y., "Las infracciones penales en cifras". 1 Mar 2015. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2015/03/01/media/1425234130\\_464618.html](http://elpais.com/elpais/2015/03/01/media/1425234130_464618.html)

Además, uno de los frentes que debería vigilar toda policía de proximidad es la visibilidad de la misma y el conocimiento que se tiene a cerca de lo que este concepto supone para la población. De hecho, cuando en el año 1999 se desplegó oficialmente el plan *Policía 2000* en las ciudades españolas, los estudios realizados a través del CIS demostraban que más de la mitad de la población encuestada, el 58%, desconocía este hecho<sup>33</sup>. Actualmente, gracias al cada vez mayor uso de las redes sociales por las instituciones y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, esta visibilidad ha aumentado. Así lo presentaba ya la Policía Municipal de Pamplona, cuando realizó la “I Encuesta de Victimización” en el año 2010 como parte del Plan de Seguridad Ciudadana de Pamplona.

De ella se extrajo que un 75% de los ciudadanos encuestados confiaba en ese cuerpo más que en otras policías, percibiendo su labor como policía de proximidad<sup>34</sup>. Este resultado es prueba del progreso realizado, si bien es cierto que este dato no refleja la situación de toda España, si que arroja algo más de luz sobre el camino que se está siguiendo.

A continuación, comenzando con la parte previa al análisis, a partir de la información obtenida se presenta la relación de localidades en función de si tienen policía de barrio o no, junto con algunos comentarios que creo necesario realizar en relación al proceso mediante el cual pude contactar con alguna de estas policías:

**No aplican ningún programa de proximidad<sup>35</sup>**

1. Policía Local de Toledo
2. Ertzaintza
3. Policía Local de Zaragoza\*
4. Policía Local de Sant Antoni de Portmany (Ibiza, Islas Baleares)

Se presenta en la web del ayuntamiento pero el programa ya había sido cancelado.

5. Policía Local de Cáceres
6. Policía Local de León

Se presenta en la web del ayuntamiento pero no está operativo.

7. Policía Local de Oviedo

Hay uno que está aprobado pero aún no se encuentra en funcionamiento.

---

<sup>33</sup> CIS. Estudio nº 2315, Seguridad Ciudadana y Victimización, Enero – Febrero 1999.

<sup>34</sup> Policía Municipal de Pamplona. Encuesta de Victimización 2010. Disponible en: <http://policiamunicipal.pamplona.es/verPagina.aspx?IdPag=42&Idioma=1>.

<sup>35</sup> Los asteriscos que acompañan a algunas de las policías se deben a que más adelante se ha realizado el análisis pertinente y después de él se ha decidido que deben incluirse en la lista anterior.

8. Policía Local de Gijón\*
9. Policía Local de Mérida
10. Policía Local Santander\*
11. Policía Local San Cristóbal de la Laguna (Tenerife, Islas Canarias)
12. Policía Foral de Navarra

Pese a no aplicar un programa de estas características, emplea un sistema de evaluación interesante que será analizado más adelante.

13. Policía Municipal de Pamplona\*
14. Policía Municipal de Madrid

Aunque el Plan Director de Policía Municipal de Madrid refleja que se tienen nociones y que se emplean algunas técnicas comunitarias, de proximidad y de resolución de problemas, entiendo que no se aplica ninguno de los tres modelos en concreto.

- **Otros**

Desafortunadamente, han habido en casos en los que ha sido imposible contactar con algunas policías. Así ha ocurrido con la Policía Local de Cádiz, Barcelona, A Coruña, Sevilla y Alicante, pues no obtuve respuesta a los correos electrónicos enviados y tampoco pude contactar con ellos por teléfono, además resultó bastante complicado encontrar un número de atención al ciudadano que no fuera el de emergencias, especialmente en el caso Alicante. En cuanto a Málaga, me ofrecieron la posibilidad de realizar una entrevista personalmente, pero ante la imposibilidad de desplazarme hasta allí, desgraciadamente no pude recabar más información.

**Aplican un programa de proximidad:**

1. Policía Local de Valencia
2. Guardia Urbana de l'Hospitalet de Llobregat

La Policía de Barrio en esta ciudad nace en 1992, convirtiéndose en la primera ciudad española en poner en funcionamiento un modelo de gestión policial basado en la proximidad.

El modelo de proximidad que actualmente se desarrolla en la ciudad se implantó en septiembre de 2012, pero los antecedentes en l'Hospitalet son del año 1990 con la implantación progresiva de los Equipos de Barrio, que tuvieron una gran aceptación entre entidades, comerciantes y vecinos.

3. Policía Local de Valladolid

La Policía de Barrio en Valladolid comenzó a funcionar el 1 de julio del año 1996. Inicialmente se puso en marcha una experiencia piloto durante 6 meses en los que se evaluaron los resultados, se hizo una encuesta en el barrio y en los 2 años siguientes se fue extendiendo el modelo al resto de la ciudad.

4. Policía Local de Palma de Mallorca

El servicio de Policía de Barrio se encuentra activo desde el año 2001 pero no fue hasta el año 2010 cuando introdujeron un sistema de certificación de calidad emitido por AENOR<sup>36</sup>, basado en una Carta de Servicios, mediante la cual se pretende mejorar y servir mejor a la ciudadanía.

5. Policía Local de Lugo

Las unidades de proximidad constituyen el eje básico de la estructura de servicio en esta Policía Local. El resto de integrantes del cuerpo forma parte de la estructura de refuerzo de este personal.

6. Policía Local de Castellón

Lleva a cabo desde hace algunos años el programa *Proxpol*, de gestión de la proximidad, con el objetivo de aumentar la sensación de seguridad, la convivencia, y la participación de la sociedad en la propia gestión policial.

7. Policía Local de Sant Boi de Llobregat

El proyecto de proximidad en esta ciudad comenzó en 1998 a raíz de una reforma en la organización policial orientada hacia la integración de la policía en la sociedad.

## **2.3 Análisis y evaluación de algunas experiencias policiales**

A continuación se procederá a exponer el análisis de algunas experiencias llevadas a cabo por diferentes policías locales en España. Para ello, se ha elaborado un cuadro en el que se tratará de forma individualizada cada caso en concreto, prestando atención al tipo de estrategias que se llevan a cabo con el objetivo de ofrecer un punto de vista crítico y analítico del modelo de gestión policial predominante, sus características y los resultados.

No obstante, con carácter previo al estudio del cuadro propiamente dicho, creo conveniente dedicar unas líneas para plasmar aquello que tienen en común todas las

---

<sup>36</sup>AENOR, la Asociación Española de Normalización y Certificación, es una entidad privada sin fines lucrativos que se creó en 1986. Es el organismo legalmente responsable del desarrollo y difusión de las normas técnicas en España, contribuyendo a mejorar la calidad y competitividad en los servicios de entidades tanto públicas como privadas.

experiencias sobre las que se ha investigado, es decir, aquellas características que van más allá del tipo de actuaciones que realizan o de los objetivos que persiguen, características propias de la proximidad como sistema en España.

Desde lo más básico, como es la denominación generalizada de *Policía de Barrio* en todo el país, se puede extraer que ésta atiende a la demarcación física en la que se circunscribe su actuación. De este modo se reconoce, se interioriza, se identifica con algo propio y cotidiano que comparte el espacio y la vida de los ciudadanos.

Desgraciadamente, lo siguiente que se comparte es la falta de unificación en los criterios que definen a la policía de barrio en muchas de las ciudades españolas. No existen unos requisitos mínimos, unas bases a partir de las cuales podamos identificar con claridad cuándo una serie de medidas correctamente aplicadas, convierten el trabajo cotidiano de un cuerpo de policía en una labor de proximidad. Por supuesto, a este hecho contribuye la inexistente comunicación y por ende, coordinación o cooperación que se observa en este ámbito entre las policías locales españolas. La mayoría no tiene conocimiento alguno sobre si en otros lugares de la geografía nacional se están llevando a cabo iniciativas similares, con lo que muy difícilmente se puede progresar y avanzar, pues no hay intercambio de información: no saben si alguien más está aplicando un programa similar, no saben si les funciona, si lo han mejorado, si han encontrado alternativas, problemas nuevos a los que hacer frente, herramientas tecnológicas, etc

A esto se le suma la ausencia de un sistema de evaluación común, pues lógicamente, si no se aplican las mismas medidas o si las actuaciones no se dirigen hacia los mismos objetivos, no se puede aplicar un mismo método de evaluación. Sin embargo, la alternativa actual tampoco es la adecuada: en el mejor de los casos, desde la propia policía local se ha previsto una forma de evaluar sus experiencias a través de una certificación de calidad emitida por una entidad externa; otras en cambio, no disponen de ningún procedimiento de este tipo que permita realizar una valoración específica.

Por otra parte, el aspecto que quizá sea más común en toda España es la falta de medios tanto humanos como materiales, ya que actualmente no se disponen de todos los recursos económicos que requiere un programa de proximidad implantado en su máximo exponente. Además, debido al fracaso obtenido después del plan de *Policía 2000*, el apoyo institucional se ha visto reducido considerablemente. No aparece en los medios de comunicación y no se habla de ello desde los partidos políticos, lo cual dificulta su visibilidad y favorece el desconocimiento por parte de los ciudadanos.

Por último, una vez realizada esta breve descripción de las realidades que las distintas policías tienen en común, se procederá exponer mediante el cuadro antes mencionado, los elementos que definen en concreto cada estrategia policial, prestando especial atención a las diferencias que se encuentran en cada una de ellas.

### **Análisis**

La forma en la que se ha realizado la tabla pretende ofrecer la visión más clara y sencilla posible de los ítems que mejor resumen la proximidad en España. Es decir, en las dos páginas siguientes se van a representar únicamente los criterios que se siguen a día de hoy en las distintas policías, y posteriormente, una vez realizada la valoración de los mismos, se propondrán las posibles alternativas.

El mecanismo seguido para hacer la valoración es muy sencillo: después de haber reunido todos los elementos característicos que componen los modelos de proximidad estudiados, se ha anotado cuántos de estos elementos o ítems (hay dieciocho en total) podemos encontrar en las distintas policías, 16/18 por ejemplo. De este modo, se ha establecido un mínimo de once ítems (al rededor de un 60%) a partir del cual se puede considerar que al menos, se está intentando aplicar con más o menos acierto un programa de proximidad.

Tabla 1. Organización y Funciones

POLICÍAS ÍTEMS	Palma de Mallorca	Valencia	Hospitalet de Llobregat	Castellón	Lugo	Sant Boi de Llobregat	Valladolid	Pamplona	Santander	Zaragoza	Gijón
	ORGANIZACIÓN - 3										
División por sectores	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Agentes específicos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Servicio 24 h.		✓									
FUNCIONES - 7											
Formación en centros escolares, aa.vv., comercios y otros.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Prevención	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Intervención	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Vigilancia y control	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coordinación y colaboración con otros organismos	✓		✓								
Formación de agentes	✓	✓				✓					
Mediación y asesoramiento		✓			✓						



Tabla 2. Objetivos y Evaluación

<b>POLICÍAS ÍTEMS</b>	Palma de Mallorca	Valencia	Hospitalet de Llobregat	Castellón	Lugo	Sant Boi de Llobregat	Valladolid	Pamplona	Santander	Zaragoza	Gijón
<b>OBJETIVOS - 5</b>											
Integración, comunicación y participación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Reducir inseguridad subjetiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Resolución de problemas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Prevención del delito	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ser un representante de la sociedad	✓	✓	✓	✓							
<b>EVALUACIÓN - 3</b>											
Feedback ciudadano	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Análisis sobre base de datos	✓		✓			✓					
Certificación de calidad externa	✓										
<b>VALORACIÓN TOTAL</b>	<b>16/18</b>	<b>15/18</b>	<b>14/18</b>	<b>12/18</b>	<b>12/18</b>	<b>12/18</b>	<b>11/18</b>	<b>10/18</b>	<b>9/18</b>	<b>9/18</b>	<b>9/18</b>

Una vez finalizado el estudio de la tabla, es necesario realizar una serie de consideraciones, previas a la evaluación, que permitan entender mejor la información presentada:

1. Está dividida en dos porque por motivos de espacio era imposible que cupiera en una misma hoja, por lo que hay que observar ambas tablas como un único conjunto, ya que forman parte de la misma composición y una no se entiende sin la otra.
2. Las funciones y objetivos que se recogen, como ya se ha explicado, son los que las mismas policías utilizan para definir los servicios que prestan y las metas que quieren alcanzar. Como se puede ver, muchos, son los propios que desarrolla cualquier policía local, aplique o no un modelo de proximidad. De modo que ha resultado difícil encontrar suficientes elementos distintivos para determinar cuándo una policía es realmente, una policía de barrio. Para resolver este problema se ha atendido principalmente a la organización y a la evaluación como piezas clave a la hora de valorar estos proyectos.
3. Junto a las siete policías que sí he considerado de proximidad, aparecen a su vez cuatro ejemplos de las que finalmente no han entrado en esa lista. La razón es, que una vez en disposición de toda la información relativa a cada una de ellas explicando el funcionamiento de su policía de barrio, la comparación con el resto de proyectos reveló diferencias sustanciales entre éstas. Así pues, se han añadido a las tablas para tener un espectro ampliado que permita valorar con más precisión las distintas experiencias.
4. Por otra parte, creo conveniente explicar la naturaleza de dos ítems en concreto que por motivos de espacio no se pueden desarrollar más. Cuando se habla de la función de coordinación y colaboración con otros organismos, se hace referencia al trabajo conjunto, a compartir información, bases de datos, proyectos, etc, con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad e instituciones públicas; mientras que cuando se habla del objetivo de ser un representante de la sociedad, implica la participación activa del ciudadano en materia de seguridad y prevención del delito.
5. Por último, aclarar que no todas las marcas hechas en sus respectivos ítems implican que estén siendo desarrollados al completo y de la misma forma. Hay policías que dedican mayores recursos y medios que otras en la misma actividad, lo que se quiere reflejar es el enfoque hacia el que se dirigen, si realizan al menos alguna actividad orientada a ese fin u objetivo.

## Evaluación

La elaboración de este trabajo me ha dado la oportunidad de obtener una visión amplia y detallada de los fundamentos teóricos en los que se basa el enfoque comunitario en las organizaciones policiales, su origen, su desarrollo en la esfera internacional y por último, su evolución en España. Con ello, he adquirido una serie de conocimientos que espero que me permitan contestar a lo largo del presente apartado a la siguiente pregunta: ¿Existe realmente la policía de proximidad en España?

El primer dato que nos revela el análisis efectuado en este trabajo es claro: de veintiuna policías locales estudiadas, sólo siete (una tercera parte) están aplicando un programa de policía de barrio/proximidad con un mínimo de requisitos. He aquí uno de los primeros interrogantes que nos encontramos cuando analizamos este fenómeno: no hay unos requisitos mínimos o directrices básicas uniformemente aceptadas entre las policías que definan los elementos indispensables que deberían componer una policía de barrio, así como tampoco hay una coordinación o colaboración entre las mismas que lo permita. Esto ha fomentado que en algunas ocasiones la policía de proximidad se haya utilizado como instrumento político garantizador de seguridad y estabilidad, como una fórmula magistral con gran cantidad de usos y beneficios, que lo que realmente ha ocasionado ha sido graves problemas a la hora aplicarla y evaluarla.

Por ello, a continuación se proponen 7 elementos fundamentales que deberían figurar en cualquier modelo de gestión policial basado en la comunidad:

1. Integración, transparencia y comunicación

Únicamente con la conjunción de estos tres factores puede garantizarse el éxito. Es vital que la población tenga confianza plena en la policía, pues de lo contrario, no obtendrán legitimación por parte de los ciudadanos.

2. Apoyo y colaboración institucional

Resulta fundamental que estas iniciativas sean apoyadas desde la esfera política e institucional. Es necesaria una mayor difusión entre la población, no basta con presentar un proyecto sin más, se trata de convencer al ciudadano de que ésta es la mejor opción para que sea él mismo quien demande este servicio.

3. Dirección y Coordinación entre las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Este es otro de los mayores inconvenientes a los que nos enfrentamos, pues la coordinación y la cooperación entre distintas policías es prácticamente nula. Salvo alguna excepción, hay un gran desconocimiento a cerca de, por ejemplo, las prácticas nacionales o internacionales que se están llevando a cabo actualmente.

Por eso, una de las medidas que deberían adoptarse a continuación de las dos anteriores, es la de crear un Comité de Proximidad que actúe a nivel nacional.

De éste formarían parte los representantes de las policías españolas y entre sus funciones deberían constar las de fomentar la investigación, el desarrollo, la cooperación, la difusión de los conocimientos, las técnicas, los planes y las actuaciones que se realizan en materia de proximidad.

#### 4. Participación ciudadana

Al igual que se ha expuesto en el anterior punto, a nivel local también sería muy positiva la creación de Comités Locales de Proximidad, en los que la ciudadanía participe activamente, junto con los representantes del gobierno y la policía, en alcanzar y mantener niveles óptimos de seguridad en el barrio mediante la planificación conjunta de estrategias de prevención.

#### 5. Formación específica

Tanto los mandos como el resto de agentes bajo sus órdenes, deberían tener los conocimientos criminológicos necesarios para desempeñar sus labores con la mayor garantía de éxito posible, aumentando la cantidad de ámbitos de intervención y de resolución de problemas.

#### 6. Carácter proactivo y preventivo

Es fundamental que la mayoría de las actuaciones tiendan hacia la prevención activa del delito, anticipándose a la comisión de posibles infracciones y garantizando la seguridad de los ciudadanos.

#### 7. Evaluación externa

He aquí el último, pero para nada menos importante, gran inconveniente que frena el avance de la policía de proximidad en España: no se evalúa la policía de barrio. La forma más común de evaluación en la mayoría de casos es el *feedback* que proporciona la población a través de encuestas o a través de comentarios directos a los agentes. Esto, pese a ser un buen indicador, no sirve para determinar si se están cumpliendo los objetivos, si se están consiguiendo resultados (positivos o negativos) o si se trabaja con las garantías suficientes, como tampoco sirve para obtener información que permita mejorar.

Por otra parte, hay ciertas policías que trabajan con una base de datos que han ido elaborando y que utilizan para hacer balance año tras año, comparando los datos y observando su evolución. De igual modo, la Policía Foral de Navarra creó en el año 2011, el Observatorio para la Seguridad Pública como un órgano

integrado en el Sistema de Seguridad Pública de la comunidad, el cual realiza funciones de análisis, coordinación, seguimiento y prospección. También supervisa la evolución de la criminalidad, formulando las medidas y las propuestas políticas de seguridad necesarias.

No obstante, la Policía de Palma de Mallorca es la única que cuenta con un sistema de certificación de calidad externo y objetivo (como lo es el que proporciona AENOR). Por eso, una de las decisiones más importantes que se deben tomar si se quiere aplicar correctamente un modelo de proximidad es garantizar, desde un ente externo a la policía, que los servicios que se prestan reúnen una serie de requisitos y condiciones que aseguren su calidad. Además, una buena evaluación genera confianza en la sociedad y en las instituciones, refuerza la posición de la policía y fomenta el reconocimiento del trabajo realizado.

Junto con estos elementos fundamentales, hay ciertos aspectos que ayudarían a mejorar tanto la aplicación como el funcionamiento de los programas a nivel local. Uno de ellos sería incentivar económicamente aquellas propuestas que se realizaran en común entre varias policías y que fueran especialmente brillantes, de modo que se reforzarían claramente todas las actuaciones encaminadas hacia la mejora, la cooperación y la innovación. Por otra parte, en aras de favorecer la difusión de los conocimientos y las estrategias desarrolladas por todas las policías españolas, se podría hacer uso de las nuevas tecnologías y crear una aplicación para dispositivos móviles que recogiera todos los programas de proximidad existentes, sus características, sus objetivos y que a su vez, permitiera la comunicación entre los distintos cuerpos y entre los ciudadanos, de modo que todo el mundo pudiera colaborar en su creación y difusión.

Por último, volviendo ahora al tema con el que hemos iniciado este apartado, a la pregunta de si realmente existe la policía de proximidad en España, en mi humilde opinión, la respuesta es no, no hay un modelo uniforme de gestión policial de proximidad. Es cierto que en varias ciudades se aplican técnicas y estrategias de proximidad de forma exitosa y que han obtenido resultados satisfactorios, no obstante, no sólo la buena labor de ciertas policías puede definir un modelo de estas dimensiones y características. Para ello, para poder afirmar que en España, o en gran parte de ella, hay policía de proximidad, es imprescindible el apoyo institucional, la coordinación entre distintos organismos y la correcta evaluación de la actividad policial de todas y cada una de las policías formen parte de este proyecto.

## **CONCLUSIONES**

### **PRIMERA:**

Pese a los distintos términos y conceptos que en última instancia hacen referencia a las políticas policiales comunitarias y que erróneamente se emplean y aceptan como sinónimos, lo cierto es que no son pocos los matices que diferencian a los distintos modelos que existen actualmente tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En España, la influencia de las teorías criminológicas y los modelos norteamericanos y europeos de finales del siglo XX contribuyó a extender esta creencia más o menos aceptada entre la sociedad, quien hasta hace algunos años, poco o nada sabía a cerca de este concepto.

No obstante, con la irrupción en el panorama español de la proximidad a nivel estatal y local, una cada vez más creciente preocupación por la seguridad y el temor a ser víctima de un delito se tradujo en la concreción de decenas de proyectos bajo la rúbrica de la Policía de Barrio. Y aunque algunos no han obtenido el éxito esperado, sí que han contribuido de manera excelente al reconocimiento de las prácticas policiales de proximidad y su importancia en la prevención del delito y en el aumento de la seguridad.

### **SEGUNDA:**

La correcta aplicación de un modelo policial de proximidad consume muchos recursos, se necesitan más agentes, más medios con los que dotarlos, más dinero y mucho tiempo para llevarlo a cabo. Por ello, los objetivos deben fijarse a medio y largo plazo, ya que si se analiza la eficacia y la eficiencia del programa demasiado pronto, los resultados serán negativos y se pondrá en peligro la continuidad del modelo. Además, siempre hay que tener en cuenta tres aspectos esenciales a la hora de evaluar: precisión, certeza y coherencia, es decir: deben realizarse evaluaciones razonables y minuciosas, sobre objetivos o metas alcanzables y coherentes, tanto en la forma como en el tiempo.

He aquí la importancia de consensuar unas directrices básicas que cumplan todos y cada uno de los proyectos de proximidad, pues definiendo claramente las líneas de actuación se optimizan los recursos, se focaliza en acciones específicas y se facilita la comprensión del observador externo, ya sea el evaluador o el propio ciudadano, que también juega un papel importante a la hora de reflejar, con su opinión, la propia experiencia que haya podido tener con la policía de proximidad. Por eso, cuanta más información tenga sobre lo que la policía hace por él, mejor y más fielmente podrá contribuir en el proceso de retroalimentación.

### **TERCERA:**

La realidad es que no resulta rentable invertir dinero en una determinada iniciativa ahora y que dentro de varios años, cuando quizá cambie el gobierno, se materialicen los resultados y las expectativas. Por esta razón, uno de los pilares fundamentales sobre los que se debe construir la proximidad es la confianza ciudadana, pues solo así se puede garantizar la viabilidad de cualquier proyecto. De modo que hay que intentar lograr el convencimiento de la sociedad mediante la participación de la misma en la construcción de su propia seguridad.

De ahí que una de las acciones más importantes que deberían ejecutarse, es la de crear Comités Locales de Proximidad enlazados con un Comité Nacional de Proximidad. Sin embargo, esto no es posible si la ciudadanía no siente a la policía como un integrante más de su comunidad, que tiene en cuenta las realidades internas y externas del barrio, las prioridades de cada uno de ellos, los intereses, los recursos y los instrumentos de los que se disponen. Por eso, se necesita un cambio de mentalidad tanto en la esfera social como en el ámbito político y policial: ha de existir una bilateralidad, un sentimiento de responsabilidad mutua y de compromiso con los valores y principios del Estado de Derecho.

### **CUARTA:**

Con el objetivo ofrecer una respuesta rápida y adecuada a la situación en cada momento, es fundamental la adaptación y la flexibilidad de los agentes de proximidad en relación con el entorno del barrio. En este sentido, la formación criminológica es una herramienta de apoyo fundamental tanto para el agente que tiene más contacto con el ciudadano, como para los oficiales y el resto de mandos encargados de la planificación de estrategias y de la toma de decisiones.

Del mismo modo, la investigación y la innovación constante en la policía de barrio debe ser una de la premisas en las que se base cualquier modelo con estas características. Esto, junto con una buena colaboración y coordinación entre los distintos organismos que intervienen para garantizar y mantener la seguridad ciudadana, sienta las bases del éxito de cualquier policía de proximidad.

## BIBLOGRAFÍA

- ALPERT, G.P., & DUNHAM, R.G., *Policing Urban America*. Illinois, 1992
- ALTOZANO, M., “El plan policial más ambicioso de Aznar fracasa en todas las grandes ciudades”. 20 Mar 2002. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2002/03/20/espana/1016578801\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/03/20/espana/1016578801_850215.html)
- BEYER, L. R., *Community policing: lessons from Victoria*. Canberra: Australian Institute of Criminology. 1993.
- BRANTINGHAM, P., & BRANTINGHAM, P., *Environmental Criminology*. New York, 1991.
- CARQUE VERA, J.L., “Nuevos retos de policía comunitaria”, en *Policía comunitaria: una policía para la sociedad del siglo XXI*. VIDALES, y CARQUE VERA, J.L. (coords.), Valencia, 2014.
- Centro de Investigaciones Sociológicas. Estudio nº 2315, Seguridad Ciudadana y Victimización, Enero – Febrero 1999.
- CLARKE, R., *Situational crime prevention: successful case studies*. Albany. 1997.
- Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, 23ª edición, 2015.
- CLEMENTE, Y., “Las infracciones penales en cifras”. 1 Mar 2015. Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2015/03/01/media/1425234130\\_464618.html](http://elpais.com/elpais/2015/03/01/media/1425234130_464618.html)
- ECK, J.E., y ROSENBAUM D.P., “The new police order: Effectiveness, equity, and efficiency in community policing”. En *The challenge of community policing: Testing the promise*, compilado por D.P. Rosenbaum. Thousand Oaks, CA, 1994.
- FERRET, J., “¿Evaluar a la llamada policía de proximidad? Certezas e incertidumbres obtenidas de las experiencias francesas”, *Revista Catalana de Seguridad Pública*, nº 14, 2004.
- FRIEDMANN, R.R., “Broken Windows and Policing” en *The Police Chief* 82:(60-65), 2015.
- GARRIDO, V., STANGELAND, P., REDONDO, S., *Principios de Criminología*. Valencia, 2006.
- GOLDSTEIN, H., *Problem-Oriented Policing*. New York. 1990.
- GREENE, J.R. La policía de proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía. 2006). *Justicia Penal Siglo XXI: Una selección de “Criminal Justice”*, 2000.



HINOJAR LARRIBA, B., "El sistema de policía comunitaria en Japón: la Policía Koban", en *Policía comunitaria: una policía para la sociedad del siglo XXI*. VIDALES, y CARQUE VERA, J.L. (coords.), Valencia, 2014.

"History of Policing" disponible en: <http://content.met.police.uk/Site/historypolicing>

Instituto Nacional de Estadística. *Estadística de condenados: Adultos*. Disponible en: [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176793&menu=resultados&idp=1254735573206](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176793&menu=resultados&idp=1254735573206)

JONES, A.A., & WISEMAN, R., "Community Policing in Europe: an overview of practices, approaches and innovations in Italy". *Los Angeles Community Policing*, 2002. Disponible en: <http://www.lacp.org/Articles%20-%20Expert%20-%20Our%20Opinion/CPinEurope/081002-Italy.html>

JONES, A.A., & WISEMAN, R., "Community Policing in Europe: Structure and Best Practices -Sweden, France, Germany-". *Los Angeles Community Policing*, 2006. Disponible en: <http://www.lacp.org/Articles-Expert-OurOpinion/060908-CommunityPolicingInEurope-AJ.htm>

MEDINA, J., "Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 2003.

Ministerio del Interior. *Balance 2010: Evolución de la criminalidad*. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204780/Informe+Nacional+Evoluci%C3%B3n+Criminalidad+%28Senado%29.pdf/689da2c2-6a52-4527-9b46-b1c82206e0e8>

MUÑOZ, P., "Del Plan Policía 2000 al de Lucha contra la Delincuencia". 2 Mar 2004. Disponible en: [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-02-03-2004/abc/Nacional/del-plan-policia-2000-al-de-lucha-contra-la-delincuencia\\_248252.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-02-03-2004/abc/Nacional/del-plan-policia-2000-al-de-lucha-contra-la-delincuencia_248252.html)

OLIVER WILLARD, M., "Community-Oriented Policing: a Systemic Approach to Policing", Prentice Hall, N.J.

PATE, A., *The Newark Foot Patrol Experiment*, Police Foundation, Washington D.C., 1981.

Policía Municipal de Pamplona. Encuesta de Victimización 2010. Disponible en: <http://policiamunicipal.pamplona.es/verPagina.aspx?IdPag=42&Idioma=1>.

RABOT, A., "Implantación y evaluación del modelo de policía de proximidad en España: balance y perspectivas". 2004.

SHERMAN, L., MILTON, C., KELLY, T., *Team Policing*, Police Foundation, Washington D.C., 1973.

SKOGAN, W.G., *Encyclopedia of Law Enforcement, VOL.1: State and Local*, SULLIVAN, L.E. y SIMONETTI ROSEN, M. (Eds.), Thousand Oaks, CA, 2005.

SLOAN, R., TROJANOWICZ, R., y BUCQUEROUX, B., "Basic Issues in Training: Making the Transition to Mission-Driven Training" En *The Community Policing Series*, nº 517-381-9884, 1992.

TROJANOWICZ, R., BUCQUEROUX, B., *Community Policing: A contemporary Perspective*. ANDERSON (Ed.). Michigan, 1999.

VIDALES RODRÍGUEZ, C., "Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales", en *Policía Comunitaria. Una policía para la sociedad de siglo XXI*, VIDALES, y CARQUE VERA, J.L. (coords.), Valencia, Tirant lo blanch, 2014.

WILSON, J. Q., & KELLING, G. L., "Broken windows". *Atlantic monthly*, 1998, 249(3), pp. 29-38.